CAS - 30 M
C.G. - P.L. 83
SERVICES DE SANTE

# Mémoire sur le projet de loi n° 83

## Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives

**Présenté à la Commission des Affaires sociales**

**par le**
**Protecteur des usagers**
**en matière de santé et de services sociaux**

**21 janvier 2005**

Ce document a été préparé par le bureau du
Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux.

Protecteur des usagers
500, boulevard René-Lévesque Ouest, bureau 6.400
Montréal (Québec) H2Z 1W7
Téléphone : (514) 873-3205
Télécopieur : (514) 873-5665
Sans frais : 1 877 658-2625
ATS : (514) 873-0998 ou (sans frais) 1 866 410-0901

*C. élec. :* ***protecteur@msss.gouv.qc.ca***

© Protecteur des usagers, 2005

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est interdite à moins d'avoir obtenu au préalable l'autorisation du Protecteur des usagers.

## TABLE DES MATIÈRES


**INTRODUCTION** ..... 1

1. **LES MÉCANISMES D'EXAMEN DE PLAINTES AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS** ..... 3
   - 1.1 Le comité de vigilance ..... 3
     - 1.1.1 La présence du directeur général ..... 4
     - 1.1.2 La transmission des informations auprès du conseil d'administration ..... 5
     - 1.1.3 Les liens entre le commissaire aux plaintes et le conseil d'administration ..... 6
     - 1.1.4 Les liens entre le commissaire aux plaintes et le comité de vigilance ..... 6
   - 1.2 L'exercice des fonctions des commissaires locaux aux plaintes ..... 6
     - 1.2.1 L'intervention de sa propre initiative ..... 6
     - 1.2.2 L'accès des commissaires aux plaintes au dossier de l'usager ..... 7
     - 1.2.3 Les règles d'accès et de communication du dossier d'intervention ..... 8
   - 1.3 L'exercice des fonctions des commissaires régionaux aux plaintes ..... 9
   - 1.4 La confidentialité entourant le processus d'examen de la plainte ..... 9
   - 1.5 L'assistance et l'accompagnements aux plaintes ..... 10
   - 1.6 Les comités des usagers et les comités de résidents ..... 11
   - 1.7 Le traitement de la plainte qui concerne un médecin, un dentiste ou un pharmacien ..... 11
     - 1.7.1 La nomination du médecin examinateur ..... 11
     - 1.7.2 Les plaintes concernant les médecins itinérants, dits « dépanneurs » . 12
     - 1.7.3 Les groupes de médecine familiale ..... 12
     - 1.7.4 Le comité de révision ..... 13
   - 1.8 Certaines entraves légales au bon fonctionnement des mécanismes de plaintes ..... 14
     - 1.8.1 La plainte jugée frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi ..... 15
     - 1.8.2 L'information sur les mesures en cas de représailles ..... 15
     - 1.8.3 Le droit des héritiers de l'usager de porter plainte et de recevoir des conclusions motivées ..... 16
     - 1.8.4 L'avis de réception écrit à une plainte verbale ou écrite ..... 17
     - 1.8.5 Le droit de l'usager de présenter ses observations au médecin examinateur et au comité de révision ..... 18
     - 1.8.6 La reconnaissance de la plainte verbale au Protecteur des usagers ..... 18
     - 1.8.7 Les plaintes soulevant une pratique ou la conduite d'un membre du personnel ..... 18
2. **LES RÉSIDENCES PRIVÉES D'HÉBERGEMENT** ..... 21
   - 2.1 L'octroi d'un pouvoir d'intervention plus étendu et bien circonscrit ..... 21
3. **LA MISE EN ŒUVRE DES RÉSEAUX LOCAUX : COMMENT S'EXERCERA LE DROIT AU CHOIX DU PROFESSIONNEL OU DE L'ÉTABLISSEMENT?** ..... 23
4. **LA TRANSMISSION DE RENSEIGNEMENTS CONCERNANT L'USAGER** ..... 24
   - 4.1 La transmission, sans le consentement de l'usager, des renseignements nécessaires à sa prise en charge ..... 24
   - 4.2 La conservation, avec le consentement de l'usager, par l'agence de de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux ou un établissement désigné de renseignements de santé contenus dans son dossier ..... 25

**CONCLUSION** ..... 26

**ANNEXE** ..... 27

## INTRODUCTION

Au terme de la session parlementaire de l'automne dernier, le ministre de la Santé et des Services sociaux déposait à l'Assemblée nationale une pièce législative majeure ayant pour objet d'assurer notamment la pérennité du régime d'examen des plaintes, à savoir le projet de loi n° 83 intitulé « Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives ».

La Commission des Affaires sociales a été mandatée afin de tenir des audiences publiques sur ce projet de loi. Dans le cadre de ces audiences, le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux dépose le présent mémoire.

Rappelons que le Protecteur des usagers est appelé à exercer trois fonctions spécifiques :

- examiner en deuxième et dernier recours les plaintes qui ont d'abord été examinées par les établissements et, dans certains cas, par les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux. Il doit, si cela s'avère nécessaire, porter assistance aux usagers qui ont besoin d'aide pour toute démarche relative à leur plainte;

- intervenir de sa propre initiative afin de protéger les clientèles vulnérables, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne physique ou un groupe de personnes physiques a été lésé dans ses droits ou peut vraisemblablement l'être;

- s'assurer que la procédure de traitement des plaintes établie au premier palier par les établissements et les agences est conforme à la loi.

En outre, il peut donner son avis au ministre de la Santé et des Services sociaux et aux instances du réseau de la santé et des services sociaux sur toute question reliée au respect des usagers et de leurs droits ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des services à la population.

Le présent mémoire portera principalement sur le régime d'examen des plaintes, les ressources d'hébergement privées et la transmission d'informations sur le dossier de l'usager. Nous ferons ainsi des commentaires sur le comité de vigilance. Nous aborderons également notre capacité d'intervenir dans toutes les résidences privées d'hébergement, et ce, au-delà des résidences « certifiées » par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Nous sommes en effet d'avis que toute situation où la sécurité ou l'intégrité de la personne est compromise, le Protecteur des usagers doit avoir la capacité d'intervenir.

Nous portons également à l'attention des parlementaires nos réflexions en matière d'accès et de transmission des renseignements personnels lors de la prise en charge d'un usager par une instance du réseau. En effet, la transmission des renseignements qui le concernent soulève des enjeux liés à leur confidentialité et à la règle fondamentale du consentement pour permettre cette transmission.

Nous avons aussi des commentaires relativement à la création des réseaux locaux particulièrement en ce qui a trait au droit de l'usager de choisir le professionnel ou l'établissement duquel il veut recevoir des services.

Enfin, le projet de loi propose des modifications visant le rattachement du Protecteur des usagers, non plus au ministre de la Santé et des Services sociaux, mais à un organisme relevant de l'Assemblée nationale, soit le Protecteur du citoyen. Le Protecteur des usagers souscrit aux orientations énoncées dans le projet de loi et ne fera pas davantage de commentaires sur cette orientation.

## 1. LES MÉCANISMES D'EXAMEN DE PLAINTES AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS :

Le projet de loi n° 83 propose plusieurs amendements aux dispositions actuelles sur les mécanismes d'examen de plaintes au sein des établissements; ces amendements poursuivent principalement deux finalités bien définies. La première est d'assurer une meilleure protection des droits des usagers en permettant au conseil d'administration de l'établissement d'être au fait des situations difficiles vécues par les usagers, des correctifs qui ont été proposés lors de l'examen des plaintes et des suites qui ont été données par les directions concernées. L'autre finalité est de faciliter l'utilisation pour les usagers des mécanismes de recours.

Ces modifications témoignent de la volonté d'insuffler un changement marqué au sein de l'établissement quant au rôle et à l'influence qu'exercera le responsable de l'examen des plaintes. En effet, le commissaire à la qualité des services qui deviendra le commissaire aux plaintes sera de plus en plus appelé à jouer un rôle qui s'apparente à celui d'un ombudsman, ayant une plus grande autonomie d'action et bénéficiant de moyens favorisant une meilleure écoute de la part de la direction de l'établissement.

L'exclusivité de fonction proposée pour les commissaires aux plaintes minimise les difficultés posées par les conflits de rôles constatés dans des établissements lorsque, par exemple, la personne responsable de traiter les plaintes occupe des fonctions d'encadrement du personnel. Par contre, l'exclusivité de fonction ne devrait pas avoir comme résultat le retrait du commissaire aux plaintes de toute activité vouée à l'amélioration de la qualité des services au sein de l'établissement. Sinon, il est à craindre que l'établissement ne se prive d'une expertise acquise dans l'exercice de sa fonction.

Par ailleurs, on facilite à l'usager le dépôt d'une plainte auprès du Protecteur des usagers en introduisant, comme c'est déjà le cas au premier palier, la plainte verbale. Cette modification est un apport important, particulièrement pour les usagers qui choisissent d'effectuer leurs démarches seuls.

De plus, la présence de comités d'usagers dans tous les établissements ainsi que des comités de résidents dans les milieux de vie est une reconnaissance de la place que l'on veut donner aux usagers au sein des établissements. Ces comités peuvent jouer un rôle important auprès des usagers pour les informer de leurs droits et les soutenir ou les accompagner dans leurs démarches de plaintes. Ils sont aussi des partenaires précieux pour les directions des établissements puisqu'ils peuvent agir comme observateurs de premier plan notamment en portant à leur attention des situations difficiles vécues par les usagers.

### 1.1 Le comité de vigilance

Le projet de loi n° 83 réaffirme la volonté de maintenir la responsabilité ultime de la qualité des services, du respect des droits des usagers et du traitement des plaintes au conseil d'administration[1]. Pour ce faire, le conseil d'administration disposera de deux principaux leviers d'action : le commissaire aux plaintes et un comité de vigilance. Le Protecteur des usagers se réjouit que les nouveaux conseils d'administration en place

[1] Loi sur les services de santé et des services sociaux, L.R.Q., c., S-4.2, article 172.

puissent dorénavant s'appuyer sur des personnes dédiées au respect des droits des usagers et à la qualité des services au sein de l'établissement.

Le comité de vigilance aura, quant à lui, un rôle de premier plan par le suivi qu'il assurera aux recommandations formulées par les diverses personnes responsables de l'examen des plaintes. La présence de ce comité, rattaché directement au conseil d'administration, facilitera la reddition de compte en matière d'examen de plaintes et d'intervention.

### 1.1.1 La présence du directeur général

La composition prévue du comité de vigilance est de trois membres du conseil d'administration qui ne travaillent pas pour l'établissement. Le projet de loi ne prévoit donc pas la présence du directeur général de l'établissement comme membre d'office à ce comité. La loi prévoit cependant la présence du directeur général au comité de gestion des risques et de la qualité, au comité exécutif du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, au comité exécutif des infirmières et infirmiers, au comité exécutif du conseil multidisciplinaire et au comité de direction du département régional de médecine générale.

L'absence du directeur général au comité de vigilance étonne puisque ce dernier constitue le pôle exécutif du conseil d'administration à qui la loi confie des responsabilités[2].

**Recommandation 1**

Que la composition du comité de vigilance prévoit la présence du directeur général de l'établissement.

### 1.1.2 La transmission des informations auprès du conseil d'administration

Le projet de loi apporte des modifications aux articles 33 et 66 de la loi actuelle quant aux fonctions et responsabilités du commissaire aux plaintes. Il doit transmettre au conseil d'administration les recommandations adressées à une direction ainsi que les conclusions motivées.

Étant donné le volume de plaintes déposé annuellement dans certaines instances locales, le conseil d'administration risque d'être submergé de « rapports » quasi journaliers sur les réponses données aux plaintes verbales ainsi que de copies de conclusions écrites, qu'elles soient accompagnées ou non de recommandations.

[2] Loi sur les services de santé et des services sociaux, L.R.Q., c.S-4.2, article 194 « Le directeur général est responsable, sous l'autorité du conseil d'administration, de l'administration et du fonctionnement de tout établissement que le conseil administre et en assure la gestion courante des activités et des ressources. Il rend compte de sa gestion au conseil d'administration. Le directeur général veille à l'exécution de décisions du conseil d'administration et s'assure que soit transmise à ce dernier toute l'information qu'il requiert ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités ».

Le Protecteur des usagers craint que cette transmission d'autant de documents génère des activités qui primeront sur l'intérêt que devrait porter le conseil d'administration au suivi des recommandations formulées par le commissaire aux plaintes, particulièrement lorsque les directions concernées n'entendent pas y donner suite. De plus, est-ce bien la volonté de l'usager que les conclusions de sa plainte se retrouvent au conseil d'administration et que son dossier puisse y être discuté?

Le Protecteur des usagers est d'avis que les conclusions du commissaire aux plaintes devraient circuler le moins possible au sein de l'établissement afin d'en préserver la confidentialité et n'être transmises qu'aux seules personnes intéressées et en mesure de donner suite aux recommandations mises de l'avant. Ceci n'exclut pas l'exercice d'un droit de regard direct du conseil d'administration sur l'application du régime d'examen des plaintes soit pour entendre le commissaire aux plaintes sur ses rapports d'activités, rapports spéciaux ou sur toute situation lorsqu'il l'estime nécessaire.

### 1.1.3 Les liens entre le commissaire aux plaintes et le conseil d'administration

Le commissaire aux plaintes devrait informer régulièrement le conseil d'administration des recommandations verbales ou écrites adressées aux directions et autres autorités concernées et pouvoir lui adresser un rapport sur toute situation qu'il juge préoccupante.

**Recommandation 2**

Que soit ajouté après le paragraphe 6.1° des articles 33 et 66 de la LSSSS, le paragraphe:

« 6.1° il dépose régulièrement au conseil d'administration un état à jour des recommandations verbales ou écrites qu'il a formulées en application des paragraphes 5°, 6° et 7°; »

Par ailleurs, en vertu de l'article 38 de la loi actuelle le commissaire aux plaintes peut saisir le conseil d'administration de tout rapport ou de toute recommandation portant sur l'amélioration de la qualité des services, la satisfaction des usagers et le respect de leurs droits lorsque la personne à qui est formulée une recommandation n'entend pas y donner suite.

Le projet de loi n° 83 vient abroger cette disposition et le Protecteur des usagers est d'avis qu'elle devrait être maintenue. Nous considérons qu'elle constitue, pour le commissaire aux plaintes, un levier d'action indispensable pour saisir le conseil d'administration de toute difficulté dans le suivi de ses recommandations. Devant la gravité d'une plainte ou de toute autre situation portée à sa connaissance, l'entière discrétion devrait être laissée au commissaire aux plaintes d'en saisir le conseil d'administration en tout temps.

**Recommandation 3**

Maintenir le premier alinéa de l'article 38 de la LSSSS tel que libellé et modifier le deuxième alinéa comme suit : « Lorsque la gravité de la situation le justifie, il doit en saisir le conseil d'administration (...). »

### 1.1.4 Les liens entre le commissaire aux plaintes et le comité de vigilance

Le comité de vigilance devrait être le principal interlocuteur du commissaire aux plaintes, particulièrement au niveau des suivis donnés aux recommandations du commissaire aux plaintes. Dans ce contexte, le commissaire aux plaintes devrait régulièrement (au moins quatre fois par année) rencontrer le comité de vigilance dans le cadre l'exercice de ses principales fonctions.

**Recommandation 4**

Que les articles 33 et 66 de la LSSSS soient modifiés pour prévoir l'obligation du commissaire aux plaintes de faire rapport régulièrement de l'exercice de ses principales fonctions auprès du comité de vigilance et, notamment, des recommandations formulées en application de la loi et de leur suivi.

Par ailleurs, le comité de vigilance devrait également pouvoir obtenir du commissaire aux plaintes un rapport sur toute situation, y compris une copie des conclusions, lorsqu'il l'estime nécessaire. Il devrait, entre autres, être saisi de toute difficulté d'application de la procédure d'examen des plaintes.

**Recommandation 5**

Que les articles 33 et 66 de la LSSSS soient modifiés afin de permettre au comité de vigilance d'obtenir du commissaire aux plaintes un rapport sur toute situation, y compris une copie des conclusions, lorsqu'il l'estime nécessaire.

## 1.2 L'exercice des fonctions des commissaires locaux aux plaintes

### 1.2.1 L'intervention de sa propre initiative

Le pouvoir d'agir de sa propre initiative du commissaire aux plaintes est réaffirmé à l'article 10 du projet de loi. Toutefois, selon nous, le nouveau libellé proposé risque d'être appliqué de façon restrictive, et ce, malgré l'intention d'en élargir la portée. En effet, tel que formulé, le commissaire aux plaintes ne pourrait intervenir que

lorsque la situation pourrait faire l'objet d'une plainte c'est-à-dire être jugée recevable selon les conditions de la loi. Or, il arrive que le commissaire aux plaintes soit saisi de situations qui méritent une prise en charge et qui ne pourraient pas être admises comme étant une plainte recevable au sens de la loi. Ces situations sont souvent signalées par des employés, des comités des usagers, des bénévoles ou des membres de famille et elles concernent habituellement plus d'un usager.

Le Protecteur des usagers propose que cette disposition du projet de loi soit reformulée afin de permettre au commissaire aux plaintes d'intervenir lorsqu'il constate une situation qu'il juge suffisamment sérieuse, que celle-ci soit de nature systémique ou individuelle. Par exemple, il peut arriver qu'à la suite de l'examen d'une plainte reçue d'un usager ou de son représentant, le commissaire aux plaintes décide de faire un examen plus étendu de la situation auprès d'autres usagers de l'unité de soins ou résidents sur l'étage.

**Recommandation 6**

Modifier les paragraphes 7° des articles 33 et 66 de la LSSSS pour se lire comme suit :

« 7° il intervient de sa propre initiative lorsque des faits sont portés à sa connaissance et qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un usager ou un groupe d'usagers n'est pas respecté dans ses droits. Au terme de son intervention, il fait rapport et, le cas échéant, peut recommander à toute direction ou responsable d'un service de l'établissement ou, selon le cas, à la plus haute autorité de tout organisme, ressource ou société ou encore à la personne détenant la plus haute autorité de qui relèvent les services pouvant faire l'objet d'une plainte prévue au premier alinéa de l'article 34, toute mesure visant [...] la satisfaction des usagers et le respect de leurs droits; »

### 1.2.2 L'accès des commissaires aux plaintes au dossier de l'usager

Les articles 36 et 69 de la LSSSS permettent au commissaire local et au commissaire régional d'obtenir communication de tous les documents qu'ils exigent pour l'examen de la plainte, y compris l'accès et la communication de renseignements ou de documents contenus dans le dossier de l'usager.

Étant donné qu'il s'agit là d'un pouvoir exceptionnel d'accès et de communication au dossier de l'usager, et ce, sans le consentement de ce dernier, ces dispositions doivent être interprétées restrictivement ou, du moins, pour les seules fins de l'examen de la plainte reçue. Or, l'accès au dossier de l'usager doit également être permis dans le cas d'interventions de leur propre initiative que les commissaires locaux et régionaux seront appelés à effectuer en vertu des nouvelles dispositions du projet de loi n° 83.

**Recommandation 7**

Modifier la loi afin que le droit d'accès au dossier de l'usager et à la communication des renseignements qu'il contient soit expressément reconnu par la loi aux commissaires locaux (article 36 de la LSSSS) et aux commissaires régionaux (article 69) lorsque ces derniers le requièrent dans l'exercice de leurs fonctions prévues à la loi.

### 1.2.3 Les règles d'accès et de communication du dossier d'intervention

Les règles d'accès et de communication du dossier de plainte demeurent les mêmes que celles prévues pour le dossier de l'usager[3]; ainsi, seul l'usager peut consentir à l'accès à son dossier. Le projet de loi n° 83 ne prévoit pas de mesures particulières quant aux règles applicables au rapport produit par un commissaire aux plaintes à la suite d'une intervention menée de sa propre initiative, c'est-à-dire sans avoir reçu de plainte formelle sur les évènements examinés.

Soulignons que l'article 37 de la Loi sur le Protecteur des usagers établit clairement que les dispositions des articles 17 à 28 de la LSSSS s'appliquent à tout dossier de plainte d'un usager créé dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Constituant un régime exceptionnel au régime général, il s'infère que le dossier créé dans le cadre d'une intervention effectuée par le Protecteur des usagers obéit aux règles générales d'accès et de communication prévues à la Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Le Protecteur des usagers est d'avis qu'il faut distinguer les règles d'accès et de communication du dossier de plainte de l'usager de celles du dossier d'intervention.

Les règles d'accès et de communication du rapport d'intervention devraient plutôt s'inspirer du régime général d'accès et de communication applicable aux organismes publics, à savoir celles prévues à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Si l'intervention du commissaire aux plaintes porte plus spécifiquement sur les services reçus par un usager, le rapport qui en résultera devra nécessairement faire l'objet d'un élagage des renseignements nominatifs qu'il contient, et ce, suivant les règles habituelles prévues à cette loi.

Par ailleurs, si les résultats de l'intervention soulèvent des questions d'ordre disciplinaire au regard d'une pratique ou d'une conduite d'un membre du personnel, le Protecteur des usagers est toutefois d'avis, à l'instar des règles régissant le dossier de plainte de l'usager, qu'aucun document contenu au dossier d'intervention ne devrait être versé au dossier d'un membre du personnel. Il s'agit là de renseignements éminemment personnels (nominatifs).

[3] Loi sur les services de santé et des services sociaux, L.R.Q., c. S-4.2, articles 17 à 29 et 76.9.

**Recommandation 8**

Modifier le projet de loi n° 83 afin de préciser les règles de confidentialité applicables au dossier de plainte de l'usager et celles du dossier constitué et maintenu dans le cadre d'une intervention effectuée par un commissaire local ou régional en application du paragraphe 7° du deuxième alinéa des articles 33 et 66 de la LSSSS respectivement.

### 1.3 L'exercice des fonctions des commissaires régionaux aux plaintes

Les commissaires régionaux sont chargés notamment de l'examen de certaines plaintes au premier palier et ils assument aussi d'autres responsabilités par rapport au régime de protection des usagers. Ainsi, dans certaines régions, des commissaires régionaux regroupent les commissaires locaux de leur territoire et leur apportent un soutien ou leur proposent des activités de formation.

Les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (ci-après les agences) ont aussi des responsabilités importantes en matière d'amélioration de la qualité des services auprès des établissements de leur territoire. Ces responsabilités sont souvent assumées par les commissaires régionaux, mais de façon inégale d'une région à l'autre.

Des ajustements pourraient être apportés, selon nous, aux propositions concernant l'exclusivité de la fonction de commissaires aux plaintes au niveau régional, les agences n'offrant pas de services directs à la population. En effet, les enjeux liés à l'exclusivité de la fonction du commissaire aux plaintes ne peuvent pas s'appliquer de la même façon au niveau des agences. Le Protecteur des usagers propose que certaines fonctions actuellement assumées par les agences relativement à l'amélioration continue de la qualité des services puissent être maintenues.

### 1.4 La confidentialité entourant le processus d'examen de la plainte

La confidentialité entourant le processus d'examen des plaintes s'avère une condition importante de réussite du recours. Ainsi, l'assurance que sa plainte sera traitée en toute confidentialité permet à l'usager de dénoncer une situation sans crainte de subir des représailles, directes ou indirectes. Sa situation, qui peut révéler des détails intimes contenus dans son dossier, sera ainsi traitée avec discrétion.

Cette discrétion est particulièrement souhaitable dans les milieux d'hébergement ou dans certaines régions alors que les usagers peuvent difficilement choisir un autre intervenant ou un autre établissement duquel ils désirent recevoir des soins ou des services. C'est pourquoi il est important que les plaintes et les conclusions, même dénominalisées, ne circulent pas au sein d'un établissement ou à l'extérieur de celui-ci.

Par ailleurs, la confidentialité permet de mettre à jour des situations difficiles que vivent certaines catégories d'usagers. Il arrive que les commissaires aux plaintes et le

Protecteur des usagers reçoivent des signalements des membres du personnel d'un établissement qui, autrement, hésiteraient à dénoncer des faits dont ils ont connaissance dans leurs milieux de travail. Cela peut être aussi des membres de la famille immédiate de l'usager ou des familles des autres usagers qui sont témoins de situations qu'ils jugent inacceptables et qui osent les dénoncer.

À cet égard, l'application du paragraphe 6 de l'article 34 de la loi actuelle soulève un problème. En effet, lorsque la plainte porte sur les services dispensés par une ressource, un organisme, une société ou une personne visée au 1er alinéa de l'article 34, il revient au commissaire aux plaintes le soin d'apprécier s'il y a absence ou non de préjudice pour l'usager et de transmettre une copie de la plainte à cette instance.

Le Protecteur des usagers est d'avis que la communication de l'information nécessaire à la compréhension de la plainte par l'autorité concernée soit la norme retenue et que la communication d'une copie de la plainte de l'usager soit interdite, sauf avec le consentement du plaignant.

**Recommandation 9**

Modifier le paragraphe 6° de l'article 34 ainsi que le paragraphe 4° de l'article 67 de la LSSSS afin de prévoir que lorsque la plainte porte sur les services dispensés par une ressource, un organisme, une société ou une personne visée au 1er alinéa, le commissaire aux plaintes informe par écrit l'autorité concernée de la réception d'une plainte la concernant ainsi que de sa teneur. Il ne peut lui communiquer une copie de la plainte qu'avec le consentement de l'usager.

## 1.5 L'assistance et l'accompagnement aux plaintes

Le projet de loi apporte une clarification importante au rôle des organismes d'assistance et d'accompagnement aux plaintes qui se voient reconnaître dans la loi le droit d'assister l'usager lorsque la plainte est référée au Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens pour étude à des fins disciplinaires.

Par ailleurs, des organismes de promotion et de défense des droits en santé mentale pourront dorénavant être désignés par le ministre pour assister et accompagner les usagers à qui ils offrent des services. Le Protecteur des usagers y voit un apport important pour les usagers qui établissent une relation de confiance avec ces organismes. Ceux-ci étant davantage informés et sensibles à la réalité de ces usagers, ils pourraient agir comme facilitateurs au règlement de la plainte. Lors de l'examen de plaintes pour lesquels les usagers étaient assistés par un organisme de promotion et de défense des droits en santé mentale, il a été permis d'apprécier la contribution de l'organisme.

Toutefois, le Protecteur des usagers constate aussi que ce type d'organisme s'ajoute à ceux déjà reconnus dans la loi pour assister et accompagner les usagers, soit les

centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) et les comités d'usagers.
Dans ce contexte, il est important de bien circonscrire le mandat de chacun de ces organismes lorsqu'ils accompagnent un usager.

### 1.6 Les comités des usagers et les comités de résidents

Les comités d'usagers voient leur rôle et leur mandat confirmés dans le projet de loi. Les moyens mis à leur disposition devraient leur permettre de répondre de façon plus adéquate aux attentes des commissaires aux plaintes et du Protecteur des usagers à leur endroit quant à leur contribution en matière d'amélioration de la qualité des services et de protection des clientèles.

Le Protecteur des usagers accueille favorablement la création des comités de résidents dans les milieux d'hébergement. Il compte beaucoup sur leur présence pour agir comme catalyseur du respect des droits des résidents et faire appel à eux dans le cadre des interventions menées par le commissaire aux plaintes et par le Protecteur des usagers.

En contrepartie, le Protecteur des usagers estime important que les comités d'usagers et les comités de résidents soient informés des résultats de ses interventions. Or, en vertu de l'article 24 de la Loi sur le Protecteur des usagers, il lui est fait obligation de communiquer avec diligence le résultat de son intervention « à la personne ou à chacune des personnes pour la protection de laquelle il est intervenu ».

Étant donné leurs fonctions ainsi que le nouveau rôle que le législateur souhaite leur voir exercer, les comités des usagers devraient habituellement être mieux placés pour recevoir cette information et en assurer le suivi auprès des usagers.

**Recommandation 10**

Modifier l'article 24 de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux afin que le Protecteur des usagers puisse informer les présidents du comité des usagers et du comité de résidents de l'établissement concerné du résultat de son intervention et non plus d'office chacune des personnes pour la protection de laquelle il est intervenu.

### 1.7 Le traitement de la plainte qui concerne un médecin, un dentiste ou un pharmacien

#### 1.7.1 La nomination du médecin examinateur

Le projet de loi n° 83 offre au conseil d'administration d'une instance locale ou de tout autre établissement la possibilité de nommer un médecin examinateur qui n'exerce pas sa profession dans l'un de ses centres. Le Protecteur des usagers souscrit donc entièrement à cette mesure en raison de la plus grande latitude accordée quant au choix

du médecin examinateur. En outre, le choix éventuel d'un médecin examinateur qui n'est pas membre du Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP) de l'établissement lui conférera plus d'indépendance ou d'objectivité dans l'exercice de ses fonctions. Cela devrait permettre d'éviter que le médecin examinateur ne se retrouve en situation de conflit d'intérêts ou de rôles.

Par ailleurs, le conseil d'administration devrait pouvoir désigner un médecin examinateur substitut afin de permettre le remplacement du médecin examinateur en titre en cas d'absence, de conflit d'intérêts ou de toute autre impossibilité d'exercer ses fonctions. Le médecin examinateur substitut devrait jouir des mêmes pouvoirs et immunités que le médecin examinateur.

Enfin, le Protecteur des usagers constate malheureusement que le directeur des services professionnels pourra continuer à être désigné médecin examinateur, et ce, malgré une recommandation contraire du Groupe de travail mandaté par le ministre pour étudier le régime d'examen des plaintes.

### 1.7.2 Les plaintes concernant les médecins « itinérants », dits « dépanneurs »

En vertu de la loi, tout médecin qui exerce dans une instance locale ou un établissement doit nécessairement détenir un statut et des privilèges pour exercer sa profession dans l'un ou l'autre des sites exploités par l'instance locale ou l'établissement. Dans les régions où les effectifs médicaux se font souvent rares, l'instance locale pourra rechercher soit des omnipraticiens pour effectuer des gardes ou encore des médecins spécialistes pour répondre aux besoins de la population. On palliera à cette rareté des ressources médicales au moyen d'ententes particulières avec des médecins en provenance soit d'établissements publics, soit de cabinets privés des grands centres. Ces médecins dits « itinérants » ou « dépanneurs » ne détiennent généralement aucun statut, ni privilèges particuliers au sein des établissements qui les accueillent ainsi sur une telle base ponctuelle.

Or, advenant une plainte concernant ces médecins « dépanneurs », le Protecteur des usagers est d'avis que le recours prévu à la loi doit s'appliquer et que la compétence du médecin examinateur sur ces derniers soit reconnue.

**Recommandation 11**

Modifier le projet de loi n° 83 afin que le médecin examinateur d'un établissement ainsi que le comité de révision de l'instance locale dont il relève soient compétents pour examiner la plainte d'un usager qui concerne un médecin « itinérant » ou « dépanneur », et ce, quel que soit le lieu d'exercice de ce dernier.

### 1.7.3 Les groupes de médecine familiale

Le projet de loi n° 83 apporte un ajustement à l'article 108 de la LSSSS afin que l'entente de services professionnels visée à cette disposition n'ait plus à prévoir

expressément que le mécanisme d'examen des plaintes de l'établissement s'applique aux parties liées à l'entente. Cependant, la compétence d'un médecin examinateur sur le traitement d'une plainte d'un usager pouvant concerner un médecin d'un groupe de médecine familiale (GMF) reste incertaine dans l'état actuel de la loi, voire improbable, étant donné la nature et la portée des ententes qui ont cours actuellement.

En effet, sur le plan des services médicaux assurés par le GMF, il s'agit d'ententes qui interviennent généralement avec l'agence et non avec l'instance locale (l'établissement) où un médecin examinateur doit être désigné. Dès lors, la plainte de l'usager ne peut pas être prise en charge par l'agence, n'ayant pas compétence, en vertu de la loi, sur une telle plainte.

**Recommandation 12**

Modifier le projet de loi n° 83 afin que la plainte d'un usager qui concerne un médecin d'un GMF puisse être examinée par un médecin examinateur d'une instance locale et faire l'objet d'une révision par un comité de révision.

### 1.7.4 Le comité de révision

Le Protecteur des usagers se réjouit tout particulièrement de la nomination d'un seul comité de révision par instance locale sur l'ensemble du territoire que celle-ci dessert. Commandé, en quelque sorte, par la création des réseaux locaux, cet ajustement du mécanisme d'examen des plaintes qui concerne les médecins est majeur.

Cette modification devrait répondre à la difficulté soulevée par les établissements privés conventionnés à l'effet que le président du comité de révision soit nommé « parmi les membres élus ou cooptés du conseil d'administration ». Cette obligation ne peut pas s'appliquer dans le cas d'un établissement privé conventionné dont les règles de composition du conseil d'administration ne sont pas celles du réseau public.

En outre, tout comme le commissaire local, le médecin examinateur et le comité de révision devraient informer le comité de vigilance de leurs dossiers de plainte ou de révision, notamment ceux qui n'auront pas fait l'objet d'un suivi à leur satisfaction. En l'occurrence, le comité de vigilance devrait être attentif à tout dossier de plainte ou de révision dont le traitement n'est pas conforme aux dispositions de la loi.

Ainsi, le médecin examinateur et le comité de révision répondront aux mêmes obligations envers le conseil d'administration et son comité de vigilance que les commissaires locaux eux-mêmes.

**Recommandation 13**

Modifier le projet de loi n° 83 afin que sur une base régulière, le médecin examinateur et le président du comité de révision fassent respectivement rapport de leurs activités au conseil d'administration compétent, y compris des recommandations ou décisions qu'ils auront respectivement formulées dans l'exercice de leurs fonctions.

**Recommandation 14**

Modifier le projet de loi n° 83 afin que sur une base régulière, le médecin examinateur et le président du comité de révision informent le comité de vigilance de l'exercice de leurs fonctions ainsi que du suivi de chacune des recommandations ou décisions qu'ils auront formulées conséquemment.

**Recommandation 15**

Modifier le projet de loi n° 83 afin que, dans tous les cas, le comité de vigilance s'assure directement auprès du médecin examinateur et du président du comité de révision de la conformité du traitement des plaintes des usagers aux dispositions de la loi et, à défaut, en fasse rapport au conseil d'administration accompagné de ses recommandations.

## 1.8 Certaines entraves légales au bon fonctionnement des mécanismes de plaintes

Depuis le 1er avril 2002, date d'entrée en vigueur de la loi constitutive du Protecteur des usagers, ce dernier met à la disposition des commissaires locaux, des commissaires régionaux ainsi que des représentants des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes un service de consultation téléphonique ayant principalement pour objet les aspects légaux du régime.

Ces consultations, ainsi que les activités de formation, de surveillance de l'application du régime et des rencontres avec les commissaires locaux et régionaux, ont mis en lumière la nécessité de procéder à des ajustements afin de corriger les difficultés rencontrées dans l'application de la loi et permettre un meilleur fonctionnement des recours reconnus à l'usager.

Dans le présent chapitre, nous identifions ces ajustements.

### 1.8.1 La plainte jugée frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi

Lorsqu'un commissaire local ou un commissaire régional rejette une plainte d'un usager invoquant qu'elle est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi, en vertu des dispositions de la loi actuelle (articles 35 et 68 de la LSSSS), il n'y a pas de recours au Protecteur des usagers. Il en va de même lorsque le médecin examinateur rejette la plainte pour les mêmes motifs : le comité de révision n'a pas compétence pour réviser le dossier de plainte (paragraphe 4° des articles 46 et 49 de la LSSSS).

De plus, dans certains cas, le motif invoqué par le commissaire ou le médecin examinateur ne justifie aucunement le rejet de la plainte sur cette base.

**Recommandation 16**

Modifier les articles 35 et 68 ainsi que le paragraphe 4° de l'article 46 de la LSSSS afin que le Protecteur des usagers et le comité de révision puissent exercer un droit de regard sur le dossier de plainte rejeté au premier palier comme étant frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi et prévoir que l'usager soit informé de la possibilité du recours au Protecteur des usagers ou, selon le cas, au comité de révision.

### 1.8.2 L'information sur les mesures en cas de représailles

En vertu du paragraphe 3° du deuxième alinéa des articles 33 et 66 de la LSSSS respectivement, le commissaire aux plaintes doit, lors de la réception de la plainte, systématiquement informer l'usager « de la protection que la loi reconnaît à toute personne qui collabore à l'examen d'une plainte en application de l'article 76.2 ».

Or, l'article 76.2 prévoit que les réponses ou les déclarations faites par toute personne – soit un témoin ou une personne directement concernée par la plainte – dans le cadre de l'examen d'une plainte ne peuvent pas être utilisées, ni ne sont recevables, à titre de preuve contre cette personne devant une instance judiciaire ou quasi judiciaire. C'est là une mesure de protection légale qui vise à protéger les personnes qui acceptent volontiers de collaborer à l'examen d'une plainte.

Au stade du dépôt de la plainte de l'usager, cette information est non pertinente puisque sans intérêt immédiat pour l'usager. Cette information peut même le décourager dans le contexte d'un autre type de recours qu'il pourrait éventuellement souhaiter exercer.

Le Protecteur des usagers est d'avis que cette exigence devrait être supprimée de la loi et qu'au stade du dépôt de sa plainte, l'usager soit plutôt informé que la loi (en référence à l'article 73 de la LSSSS) interdit toutes mesures de représailles à son endroit en raison du recours qu'il exerce et que le commissaire local devra aussitôt intervenir advenant le cas.

Par ailleurs, soulignons que l'immunité prévue à l'article 76.2 de la loi devrait, aux mêmes conditions, être reconnue à toute personne qui collabore dans le cadre d'une intervention du commissaire aux plaintes.

**Recommandation 17**

Supprimer dans le paragraphe 3° du deuxième alinéa des articles 33 et 66 de la LSSSS, l'obligation d'informer l'usager de la protection visée à l'article 76.2 et prévoir que l'usager doit être informé des mesures en cas de représailles à l'égard de la personne qui formule une plainte tel que prévu à l'article 73 de la loi.

Modifier l'article 76.2 de la loi actuelle afin que l'immunité prévue s'applique également dans le cas d'une intervention.

De plus, sur le plan de la preuve en matière de responsabilité civile, on devrait accorder au dossier d'intervention, notamment au contenu du rapport d'intervention ainsi qu'aux recommandations du commissaire aux plaintes, la même protection légale que celle accordée au contenu du dossier de plainte d'un usager : aucun élément de son contenu ne devrait pouvoir constituer une déclaration, une reconnaissance ou un aveu extrajudiciaire d'une faute professionnelle, administrative ou autre de nature à engager la responsabilité civile d'une partie devant une instance judiciaire.

**Recommandation 18**

Modifier l'article 76.5 de la LSSSS afin que la protection légale prévue s'applique également à tout élément de contenu du dossier d'intervention.

### 1.8.3 Le droit des héritiers de l'usager de porter plainte et de recevoir des conclusions motivées

En vertu respectivement du deuxième alinéa des articles 34 et 37 de la LSSSS ainsi qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 8 de la Loi sur le Protecteur des usagers, le recours aux mécanismes d'examen des plaintes est expressément reconnu aux héritiers ou aux représentants légaux d'un usager décédé, et ce, tant au palier local ou régional qu'au palier du Protecteur des usagers.

Par ailleurs, l'article 23 de la LSSSS est particulièrement restrictif quant au droit de ces mêmes héritiers ou représentants de l'usager décédé de recevoir communication de renseignements contenus dans le dossier de l'usager décédé. Ils ne peuvent en recevoir communication que dans la mesure où celle-ci est nécessaire à l'exercice de leurs droits à ce titre. Pour le conjoint, les ascendants et les descendants directs de l'usager décédé, ils n'ont droit de recevoir communication que des renseignements relatifs à la cause de son décès.

Cette disposition crée des difficultés. D'une part, la loi reconnaît aux héritiers un « droit » de se plaindre et de recevoir, au terme de l'examen effectué, des conclusions motivées. D'autre part, l'article 23 risque de nier aux héritiers la communication des

renseignements contenus au dossier de l'usager, rendant difficile à ceux-ci de comprendre les conclusions rendues.

Le Protecteur des usagers reconnaît l'importance de respecter la confidentialité du dossier de l'usager, même si celui-ci est décédé. Toutefois, il est d'avis que dans le cadre de l'examen d'une plainte formulée, dans la très grande majorité des cas, par un proche de l'usager (conjoint ou enfants) pour connaître les évènements entourant le décès, la transparence doit prévaloir. Le plaignant a le droit de recevoir des conclusions motivées, c'est-à-dire d'obtenir des réponses claires aux questions soulevées dans sa plainte. Il revient aux personnes chargées d'examiner la plainte de bien circonscrire avec le plaignant l'épisode de soins ou de services visé par la plainte, les attentes du plaignant de même que les éléments sur lesquels ce dernier souhaite des réponses.

**Recommandation 19**

Apporter une clarification tant à la Loi sur les services de santé et les services sociaux qu'à la Loi sur le Protecteur des usagers afin de prévoir qu'un héritier ou un représentant légal d'un usager décédé puisse recevoir communication de renseignements contenus au dossier de l'usager décédé qui sont nécessaires à la bonne compréhension des conclusions qui doivent lui être transmises à la suite de l'examen de sa plainte, et ce, malgré l'article 23 de la LSSSS.

### 1.8.4 L'avis de réception écrit à une plainte verbale ou écrite

En vertu du 3° paragraphe du 3° alinéa des articles 34 et 67 de la LSSSS respectivement, la procédure d'examen des plaintes qui doit être établie par l'établissement ou par l'agence doit prévoir l'envoi d'un avis écrit à l'usager indiquant la date de réception de sa plainte écrite ou verbale par le commissaire local ou régional.

Parfois, l'avis de réception représente une formalité inutile, particulièrement lorsqu'une plainte est examinée et conclue dans un très court délai, par exemple dans les 72 heures de sa réception.

Le Protecteur des usagers est d'avis qu'il faut alléger la procédure prévue à la loi et soustraire le commissaire aux plaintes à un trop grand formalisme, lequel, dans ce cas-ci n'ajoute en rien à la qualité de son travail. Par contre, il importe de prévoir à la procédure que même en l'absence d'un accusé de réception, l'usager conserve son recours au Protecteur des usagers et doit en être dûment informé.

**Recommandation 20**

Modifier le 3° paragraphe du 3° alinéa des articles 34 et 67 de la LSSSS afin de prévoir une exception à l'obligation de faire parvenir un accusé de réception écrit à la plainte écrite ou verbale lorsque la plainte de l'usager est conclue dans les 72 heures de sa réception.

### 1.8.5 Le droit de l'usager de présenter ses observations au médecin examinateur et au comité de révision

Les articles 47 et 55 de la LSSSS prévoient respectivement que le médecin examinateur et le comité de révision doivent permettre à l'usager de présenter ses observations.

Certains médecins examinateurs et présidents de comité de révision considèrent que les observations de l'usager contenues dans sa plainte ou encore dans sa demande de révision, suffisent pour répondre à cette obligation. Selon le Protecteur des usagers, l'intention recherchée est d'assurer que le médecin examinateur permette que l'usager puisse directement faire valoir son point de vue et adresser ses commentaires, si possible, en personne au médecin examinateur et aux membres du comité de révision.

**Recommandation 21**

Modifier les articles 47 et 55 de la LSSSS afin de préciser la modalité d'application de ceux-ci en ajoutant que le médecin examinateur et le comité de révision doivent permettre à l'usager de leur présenter ses observations par écrit, verbalement ou lors d'une rencontre.

### 1.8.6 La reconnaissance de la plainte verbale au Protecteur des usagers

En sus de la plainte écrite, l'article 214 du projet de loi n° 83 prévoit que dorénavant, un usager pourra s'adresser verbalement au Protecteur des usagers pour lui formuler une plainte. L'introduction, dans la procédure d'examen du Protecteur des usagers, de la plainte verbale devrait normalement avoir pour corollaire des conclusions verbales. Cependant, on ne saurait assimiler une plainte verbale à une plainte dont le traitement n'est pas complexe. Des plaintes verbales pourront bien sûr donner lieu à des conclusions écrites. Toutefois, des plaintes verbales devraient pouvoir également permettre l'expression de conclusions verbales.

**Recommandation 22**

Modifier l'article 214 du projet de loi n° 83 afin d'ajouter que dans le cas d'une plainte verbale, les conclusions motivées du Protecteur des usagers pourront également être communiquées verbalement.

### 1.8.7 Les plaintes soulevant une pratique ou la conduite d'un membre du personnel

La confidentialité entourant l'examen d'une plainte favorise la collaboration des intervenants des établissements ainsi que des directions au règlement des différentes situations. Tout en reconnaissant l'importance de transmettre à l'usager les informations les plus complètes possibles sur les résultats de sa plainte, le Protecteur des usagers

demeure préoccupé de l'impact de cette plainte sur l'intervenant visé ainsi que de la divulgation d'informations qui concernent en premier lieu cet employé et son employeur.

L'application du 2e alinéa des articles 37 et 70 de la loi est, dans la pratique, source de difficultés. En effet, selon ces dispositions, le commissaire aux plaintes doit informer l'usager des mesures disciplinaires prises à l'égard d'un membre du personnel. D'une part, nous nous interrogeons sur la nature de l'information qui doit être transmise à l'usager : doit-on l'informer uniquement qu'il y a eu une mesure disciplinaire de prise à l'endroit de l'employé ou doit-on l'informer de la nature exacte de la mesure disciplinaire?

D'autre part, dans le contexte des relations de travail, ces informations nominatives sont considérées hautement confidentielles, notamment par la Commission d'accès à l'information du Québec

Nous estimons qu'un équilibre doit être atteint entre le droit de l'usager d'être mieux informé sur l'issue de sa plainte à l'égard de la conduite d'un employé et les droits de cet employé. Le Protecteur des usagers considère que l'usager ne peut être informé que des mesures disciplinaires qui ont été prises mais qu'il n'a pas à l'être sur la nature de celles-ci.

**Recommandation 23**

Modifier le 2e alinéa des articles 37 et 70 de la LSSSS afin d'y soustraire l'obligation du commissaire aux plaintes d'informer l'usager de la nature de la mesure disciplinaire prise à l'égard du membre du personnel.

L'article 39 de la loi confère au conseil d'administration et au directeur général une discrétion sur l'information à transmettre à l'ordre professionnel dans le cas d'une plainte soulevant des questions disciplinaires. De l'avis du Protecteur des usagers, l'information à transmettre devrait porter non pas sur la plainte de l'usager mais plutôt sur la nature de la conduite elle-même, en raison de sa gravité.

De plus, le conseil d'administration d'un établissement, le directeur, voire toute autre personne en autorité sur le professionnel concerné, devraient également pouvoir saisir l'ordre professionnel d'une conduite préoccupante. Enfin, le 1er alinéa de l'article 39 suffit pour baliser la conduite de l'établissement en cas de plainte grave impliquant un membre d'un ordre professionnel. Ce n'est pas parce que des mesures disciplinaires ont été prises à l'endroit d'un professionnel (autre qu'un médecin) concerné par une plainte qu'il faille automatiquement en informer l'ordre professionnel. C'est la gravité de la conduite du professionnel qui doit dicter la décision du conseil d'administration et non pas l'application automatique d'une disposition de la loi.

**Recommandation 24**

Modifier l'article 39 de la LSSSS pour y prévoir que lorsque le conseil d'administration ou toute autre personne en autorité sur le professionnel concerné juge que la gravité d'une conduite le justifie, il en informe l'ordre professionnel.

Modifier l'article 39 de la loi actuelle pour supprimer le 2e alinéa.

Par ailleurs, en vertu du paragraphe 5° du 2e alinéa des articles 33 et 66 de la LSSSS, le commissaire local ou régional doit saisir les autorités responsables des ressources humaines de toute pratique ou conduite d'un membre du personnel qui soulève des questions d'ordre disciplinaire. Les autorités responsables devront assurer le suivi de l'information ainsi obtenue et rendre compte au commissaire aux plaintes de l'issue du dossier.

Il y a lieu d'assurer une concordance des textes afin que ce devoir de signalement des commissaires locaux et régionaux s'exerce également dans le cas d'une intervention effectuée en application des nouvelles dispositions.

**Recommandation 25**

Modifier le paragraphe 5° du 2e alinéa des articles 33 et 66 de la LSSSS afin que l'obligation de saisir imparti aux commissaires, local et régional, s'applique également dans le cas d'une intervention effectuée en application du paragraphe 7° du 2e alinéa des articles 33 et 66 respectivement.

## 2. LES RÉSIDENCES PRIVÉES D'HÉBERGEMENT

Le système de certification des résidences proposé dans le projet de loi n° 83 est un ajout intéressant pour les personnes âgées ou leur famille à la recherche d'un lieu d'hébergement qui offre des garanties de qualité reconnues. Cela répond à un besoin identifié et devrait permettre un meilleur contrôle de la qualité des services par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Nous comprenons que ce système fera en sorte que les établissements du réseau ne puissent référer des usagers qu'aux ressources certifiées.

Au-delà de la certification, l'enjeu majeur se trouve notamment dans la définition des critères de qualité sur les soins et les services requis par la personne hébergée; ces critères seront définis dans un règlement.

L'expérience du Protecteur des usagers, particulièrement au cours de la dernière année, démontre que le processus de certification qui sera mis en place est insuffisant. En effet, il ne tient pas compte de la situation des personnes âgées hébergées dans des résidences qui ne se soumettront pas au processus de certification ou qui ne pourront pas répondre aux critères retenus et pour lesquelles le Protecteur des usagers recevra des signalements.

De plus, le processus de certification n'inclut pas les ressources d'hébergement privées pour les autres catégories de personnes jeunes adultes ou âgées qui, bien qu'elles reçoivent des soins et des services du réseau, vivent dans la communauté dans des conditions précaires en raison de leur déficience intellectuelle, de problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme ou encore de problèmes de santé mentale. Soulignons que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux réfèrent de la clientèle à ces ressources.

Dans les deux cas, l'intégrité ou encore la sécurité de ces usagers peut être menacée en raison des lieux où elles se trouvent et de l'incapacité des personnes responsables de ces lieux de répondre à leurs besoins.

### 2.1 L'octroi d'un pouvoir d'intervention plus étendu et bien circonscrit

La vulnérabilité d'une personne s'apprécie en tenant compte de plusieurs facteurs de risque : sa condition de santé, son lieux de résidence, son entourage ou son isolement. Les droits et les protections reconnus dans les textes légaux ou les politiques gouvernementales sur le plan national confèrent aux gouvernements et à leurs instances la responsabilité de s'assurer du respect de ces droits.

La personne vulnérable résidente ou hébergée dans une ressource sans permis ou non reconnue par un processus de certification doit bénéficier des mêmes droits et protections que celle hébergée dans un lieu d'hébergement public ou référée par un établissement du réseau. La distinction de la personne « usager et non usager » ne doit pas prévaloir lorsqu'une situation d'abus, de compromission de la santé, de la sécurité d'une personne est dévoilée.

Devant la mise en œuvre du processus de certification et sans habilitation légale, le Protecteur des usagers n'aura pas de juridiction pour poursuivre ses interventions dans les résidences privées sans permis; par contre, il aura compétence dans les résidences certifiées.

Il s'avère dès lors que le ministre doit accorder au Protecteur des usagers et aux agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux un pouvoir d'intervention dans une résidence privée qui ne serait pas titulaire d'un certificat de conformité afin de leur permettre de vérifier les faits allégués dans le signalement et, au besoin, intervenir pour corriger la situation.

Étant donné le caractère exceptionnel d'une telle intervention, l'initiative du Protecteur des usagers et des agences doit être strictement balisée. Cette initiative doit être fondée sur des motifs sérieux de croire que la sécurité d'une personne ou d'un groupe de personnes est menacée ou pourrait l'être s'ils n'intervenaient pas.

**Recommandation 26**

Modifier la loi afin que le Protecteur des usagers et les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux puissent intervenir de leur propre initiative lorsqu'ils ont des motifs sérieux de croire que la sécurité ou l'intégrité d'une personne physique qui habite dans une résidence privée est menacée ou pourrait vraisemblablement l'être, notamment en raison de son isolement, de sa vulnérabilité ou de son abandon, de l'insalubrité des locaux, de l'absence, de l'insuffisance ou de la mauvaise qualité des soins et services, eu égard à ses besoins ou sa condition de santé, ou encore des risques de sévices physiques ou psychologiques qu'elle encourt.

Aux fins du 1er alinéa, on entend par « résidence privée » un immeuble d'habitation collective où sont offerts, contre le paiement d'un loyer, des chambres ou des logements où y habitent temporairement ou de façon permanente des personnes âgées, des personnes présentant des problèmes de santé mentale, une déficience intellectuelle ou physique ou des personnes alcooliques, toxicomanes ou en difficulté d'adaptation, à l'exception d'une installation maintenue par un établissement, d'un immeuble ou d'un local d'habitation où sont offerts les services d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource de type familial ainsi que d'une résidence pour personnes âgées titulaire d'un certificat de conformité délivré en application de l'article 346.03 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Le pouvoir accordé au Protecteur des usagers et aux agences par le 1er alinéa ne peut être exercé pour pénétrer dans un local, une chambre ou un logement d'une résidence privée sans le consentement de la personne qui l'habite.

Tout propriétaire ou autre personne responsable des services offerts par la résidence privée doit en faciliter l'accès au Protecteur des usagers et aux agences et collaborer à l'intervention.

Le présent chapitre s'applique à cette intervention et, compte tenu des adaptations nécessaires, le propriétaire de la résidence privée est réputé l'instance concernée.

## 3. LA MISE EN ŒUVRE DES RÉSEAUX LOCAUX : COMMENT S'EXERCERA LE DROIT AU CHOIX DU PROFESSIONNEL OU DE L'ÉTABLISSEMENT ?

Le projet de loi prévoit des changements importants dans l'organisation des services sur un territoire et confie aux nouvelles structures des responsabilités bien définies. Le réseau local de services de santé et de services sociaux assume à l'égard de la population de son territoire l'ultime responsabilité d'assurer l'accès à une gamme de services généraux, spécialisés et surspécialisés.

L'instance locale devient donc responsable auprès des usagers de son territoire de l'accessibilité aux services, de la référence et du suivi de l'usager, de la prise en charge de l'usager par un autre établissement qu'importe le territoire de desserte. Cette organisation des services devrait certes favoriser aux usagers l'accès et la continuité des services. Toutefois, elle soulève d'autres difficultés.

Si l'instance locale a l'obligation d'assurer à l'usager sur son territoire l'accès aux services, l'usager a t-il toujours le droit de choisir le professionnel ou l'établissement duquel il souhaite recevoir des soins, tel que prévu à l'article 6 de la loi, et de s'adresser directement à un professionnel ou un établissement à l'extérieur de l'instance locale? La loi reconnaît déjà la dispensation des services sur une base territoriale pour les services offerts par les CLSC[4]. La mission des centres jeunesse, par exemple, s'exerce dans les faits sur une base territoriale.

Nous savons qu'il y a eu des situations où les usagers se sont vus limiter l'accès à des services de soins obstétriques, de soins spécialisés ou l'accès à un médecin de famille parce qu'ils ne résidaient pas sur le territoire tel que défini. L'exemple le plus éloquent est sans aucun doute celui de la sectorisation des services psychiatriques de courte durée en milieu hospitalier dans la région de Montréal qui, depuis la fin des années 1960, sont donnés sur une base territoriale. Ce dernier exemple montre les difficultés importantes rencontrées par les usagers pour faire valoir leur droit au professionnel ou à l'établissement de leur choix.

L'organisation des services proposée sur une base territoriale ne doit pas limiter le droit de l'usager de choisir le professionnel ou l'établissement duquel il veut recevoir ses services.

Le Protecteur des usagers est d'avis que cette question de droit doit être débattue.

[4] Loi sur les services de santé et des services sociaux, L.R.Q., c., S-4.2, article 80 « La mission d'un centre local de services communautaires est d'offrir en première ligne des services de santé et des services sociaux courants et, **à la population du territoire qu'il dessert**, des services de santé et des services sociaux de nature préventive ou curative, de réadaptation ou de réinsertion ».

## 4. LA TRANSMISSION DE RENSEIGNEMENTS CONCERNANT L'USAGER

### 4.1 La transmission, sans le consentement de l'usager, des renseignements nécessaires à sa prise en charge

La création des instances locales composées de plusieurs sites permet une circulation plus fluide des renseignements contenus au dossier de l'usager. Le projet de loi propose un pas de plus en permettant également l'échange de renseignements sur l'usager entre les intervenants du réseau dans le cadre de la prestation de soins et de sa prise en charge par un professionnel, un établissement ou un organisme à l'extérieur de l'instance locale.

Dorénavant, des renseignements sur l'usager circuleront à l'extérieur de l'établissement sans que celui-ci donne son consentement. Il s'agit d'un changement majeur puisqu'il introduit une brèche dans les règles en place pour assurer la protection des renseignements au dossier de l'usager tout en laissant à ce dernier le contrôle des renseignements qui lui appartiennent. D'ailleurs, dans le cadre de l'analyse des plaintes reçues à son bureau, le Protecteur des usagers a constaté que la confidentialité du dossier de l'usager est une préoccupation majeure pour les intervenants du réseau, les responsables de l'accès à l'information dans les établissements de même que pour les usagers eux-mêmes.

Par ailleurs, la recherche d'une meilleure circulation de l'information entre les intervenants ne peut pas avoir pour effet de désapproprier l'usager des renseignements qui le concernent.

Enfin, la référence de l'usager et sa prise en charge par un autre professionnel ou établissement sont des décisions qui se discutent et se prennent à la suite d'échanges entre l'usager et le professionnel. C'est dans le cadre de cette relation professionnelle qu'il est requis d'expliquer les raisons de la référence, de convenir des renseignements nécessaires à transmettre de même que d'obtenir le consentement de l'usager.

Le projet de loi est peu précis sur les règles devant assurer la confidentialité et la fiabilité des informations transmises. Quelles informations doivent être transmises parce que jugées nécessaires? Qui juge de cette nécessité? Qui prend la responsabilité de la transmission? Comment s'assurer de la qualité des informations transmises alors qu'elles seront utilisées par d'autres professionnels aux fins de l'évaluation professionnelle?

Le droit de l'usager de demander la rectification des données contenues à son dossier n'apparaît pas être un moyen suffisant compte tenu des limites certaines dans sa mise en application.

Le Protecteur des usagers est d'avis que les difficultés d'application des règles et des pratiques telles qu'elles existent doivent être démontrées et être suffisantes pour justifier une modification au consensus établi sur les principes et les balises en place. Un tel changement mérite qu'on prenne un temps de réflexion et qu'on se donne des moyens pour en discuter et en évaluer les impacts afin d'apporter des précisions dans la loi sur les circonstances et les situations dans lesquelles il sera permis voire, indispensable, que les renseignements du dossier de l'usager puissent circuler sans son consentement.

### 4.2 La conservation, avec le consentement de l'usager, par l'agence ou par un établissement désigné, de renseignements de santé contenus dans son dossier.

Le Protecteur des usagers souscrit au projet de mettre en place des services de conservation de certains renseignements de santé lorsque la personne y consent. Le projet de loi offre des garanties de sécurité et de confidentialité des informations recueillies sur l'usager pour être conservées par l'agence ou un établissement désigné par le ministre. D'abord, l'usager doit consentir à ce que les informations le concernant soient conservées. On lui reconnaît le droit de connaître les renseignements conservés, d'en avoir copie, de demander une rectification de ces informations et d'être assisté pour en avoir une bonne compréhension.

Le projet de loi énonce les principes et les finalités de la conservation de ces données. De plus, il prévoit des balises claires sur la nature des informations recueillies, les personnes habilitées à y accéder et les conditions d'accès, les situations où il est interdit de transmettre ces informations même avec le consentement de l'usager, les périodes de conservation.

Toutefois, des clarifications semblent nécessaires quant aux personnes habilitées à recevoir une plainte d'un usager concernant la gestion des renseignements conservés. Le paragraphe 8° du nouvel article 520.6 de la LSSSS prévoit que l'usager peut formuler une plainte auprès du directeur des services professionnels désigné par le ministre comme la personne responsable de la gestion des renseignements conservés à l'agence.

L'usager pourra aussi adresser sa plainte auprès du ministre en vertu du nouvel article 520.23 de la LSSSS. Rien n'interdit à l'usager de soumettre sa plainte au commissaire régional aux plaintes de l'agence concernée et de s'adresser ensuite au Protecteur des usagers pour en demander la révision. Enfin, la Commission d'accès à l'information du Québec s'avèrera également une instance à laquelle pourra s'adresser l'usager pour des questions d'accès et de rectification des informations conservées par l'agence ou l'établissement désigné.

La multiplication des instances de recours peut semer la confusion et n'est pas garante du respect des droits des usagers de même que d'un exercice plus facile de ces droits.

## CONCLUSION

Selon les recommandations qu'il formule, le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux réaffirme l'importance d'améliorer sensiblement le mécanisme d'examen des plaintes afin principalement de bonifier au quotidien son application au sein des établissements de santé et de services sociaux.

Par ailleurs, les citoyens du Québec doivent connaître davantage leurs droits et leurs recours en matière de santé et de services sociaux. Malgré les efforts consentis à ce jour par les commissaires locaux et régionaux ainsi que par le Protecteur des usagers pour diffuser les informations sur le régime, nous sommes conscients que les activités de sensibilisation et de promotion doivent s'intensifier. La mise en œuvre des modifications apportées par le projet de loi n° 83 créera une opportunité de rejoindre à nouveau les citoyens afin de réaffirmer l'importance du régime ainsi que des droits dont il entend assurer le respect.

Nous considérons que de façon générale, les modifications de la loi sur les services de santé et les services sociaux proposées dans le projet de loi n° 83 concernant le régime d'examen des plaintes pourront améliorer de façon sensible la capacité du système de santé et de services sociaux à agir de façon préventive et de manière plus systémique. Ceci afin d'améliorer, croyons-nous, les services aux usagers, et ce, dans un souci de transparence et d'imputabilité des instances auprès de la population québécoise.

## ANNEXE

### LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1

  Que la composition du comité de vigilance prévoit la présence du directeur général de l'établissement.

- Recommandation 2

  Que soit ajouté après le paragraphe 6.1° des articles 33 et 66 de la LSSSS, le paragraphe:

  « 6.1° il dépose régulièrement au conseil d'administration un état à jour des recommandations verbales ou écrites qu'il a formulées en application des paragraphes 5°, 6° et 7°; »

- Recommandation 3

  Maintenir le premier alinéa de l'article 38 de la LSSSS tel que libellé et modifier le deuxième alinéa comme suit : « Lorsque la gravité de la situation le justifie, il doit en saisir le conseil d'administration (...). »

- Recommandation 4

  Que les articles 33 et 66 de la LSSSS soient modifiés pour prévoir l'obligation du commissaire aux plaintes de faire rapport régulièrement de l'exercice de ses principales fonctions auprès du comité de vigilance et, notamment, des recommandations formulées en application de la loi et de leur suivi.

- Recommandation 5

  Que les articles 33 et 66 de la LSSSS soient modifiés afin de permettre au comité de vigilance d'obtenir du commissaire aux plaintes un rapport sur toute situation, y compris une copie des conclusions, lorsqu'il l'estime nécessaire.

- Recommandation 6

  Modifier les paragraphes 7° des articles 33 et 66 de la LSSSS pour se lire comme suit :

« 7° il intervient de sa propre initiative lorsque des faits sont portés à sa connaissance et qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un usager ou un groupe d'usagers n'est pas respecté dans ses droits. Au terme de son intervention, il fait rapport et, le cas échéant, peut recommander à toute direction ou responsable d'un service de l'établissement ou, selon le cas, à la plus haute autorité de tout organisme, ressource ou société ou encore à la personne détenant la plus haute autorité de qui relèvent les services pouvant faire l'objet d'une plainte prévue au premier alinéa de l'article 34, toute mesure visant [...] la satisfaction des usagers et le respect de leurs droits; »

- Recommandation 7

  Modifier la loi afin que le droit d'accès au dossier de l'usager et à la communication des renseignements qu'il contient soit expressément reconnu par la loi aux commissaires locaux (article 36 de la LSSSS), aux commissaires régionaux (article 69) lorsque ces derniers le requièrent dans l'exercice de leurs fonctions prévues à la loi.

- Recommandation 8

  Modifier le projet de loi n° 83 afin de préciser les règles de confidentialité applicables au dossier de plainte de l'usager et celles du dossier constitué et maintenu dans le cadre d'une intervention effectuée par un commissaire local ou régional en application du paragraphe 7° du deuxième alinéa des articles 33 et 66 de la LSSSS respectivement.

- Recommandation 9

  Modifier le paragraphe 6° de l'article 34 ainsi que le paragraphe 4° de l'article 67 de la LSSSS afin de prévoir que lorsque la plainte porte sur les services dispensés par une ressource, un organisme, une société ou une personne visée au premier alinéa, le commissaire aux plaintes informe par écrit l'autorité concernée de la réception d'une plainte la concernant ainsi que de sa teneur. Il ne peut lui communiquer une copie de la plainte qu'avec le consentement de l'usager.

- Recommandation 10

  Modifier l'article 24 de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux afin que le Protecteur des usagers puisse informer les présidents du comité des usagers et du comité de résidents de l'établissement concerné du résultat de son intervention et non plus d'office chacune des personnes pour la protection de laquelle il est intervenu.

- Recommandation 11

  Modifier le projet de loi n° 83 afin que le médecin examinateur d'un établissement ainsi que le comité de révision de l'instance locale dont il relève soient compétents pour examiner la plainte d'un usager qui concerne un médecin « itinérant » ou « dépanneur », et ce, quel que soit le lieu d'exercice de ce dernier.

- Recommandation 12

  Modifier le projet de loi n° 83 afin que la plainte d'un usager qui concerne un médecin d'un GMF puisse être examinée par un médecin examinateur d'une instance locale et faire l'objet d'une révision par un comité de révision.

- Recommandation 13

  Modifier le projet de loi n° 83 afin que sur une base régulière, le médecin examinateur et le président du comité de révision fassent respectivement rapport de leurs activités au conseil d'administration compétent, y compris des recommandations ou décisions qu'ils auront respectivement formulées dans l'exercice de leurs fonctions.

- Recommandation 14

  Modifier le projet de loi n° 83 afin que sur une base régulière, le médecin examinateur et le président du comité de révision informent le comité de vigilance de l'exercice de leurs fonctions ainsi que du suivi de chacune des recommandations ou décisions qu'ils auront formulées conséquemment.

- Recommandation 15

  Modifier le projet de loi n° 83 afin que dans tous les cas, le comité de vigilance s'assure directement auprès du médecin examinateur et du président du comité de révision de la conformité du traitement des plaintes des usagers aux dispositions de la loi et, à défaut, en fasse rapport au conseil d'administration accompagné de ses recommandations.

- Recommandation 16

  Modifier les articles 35 et 68 ainsi que le paragraphe 4° de l'article 46 de la LSSSS afin que le Protecteur des usagers et le comité de révision puissent exercer un droit de regard sur le dossier de plainte rejeté au premier palier comme étant frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi et prévoir que l'usager soit informé de la possibilité du recours au Protecteur des usagers ou, selon le cas, au comité de révision.

- Recommandation 17

  Supprimer dans le paragraphe 3° du deuxième alinéa des articles 33 et 66 de la LSSSS, l'obligation d'informer l'usager de la protection visée à l'article 76.2 et prévoir que l'usager doit être informé des mesures en cas de représailles à l'égard de la personne qui formule une plainte tel que prévu à l'article 73 de la loi.

  Modifier l'article 76.2 de la loi actuelle afin que l'immunité prévue s'applique également dans le cas d'une intervention.

- Recommandation 18

  Modifier l'article 76.5 de la LSSSS afin que la protection légale prévue s'applique également à tout élément de contenu du dossier d'intervention.

- Recommandation 19

  Apporter une clarification tant à la Loi sur les services de santé et les services sociaux qu'à la Loi sur le Protecteur des usagers afin de prévoir qu'un héritier ou un représentant légal d'un usager décédé puisse recevoir communication de renseignements contenus au dossier de l'usager décédé qui sont nécessaires à la bonne compréhension des conclusions qui doivent lui être transmises à la suite de l'examen de sa plainte, et ce, malgré l'article 23 de la LSSSS.

- Recommandation 20

  Modifier le 3e paragraphe du 3e alinéa des articles 34 et 67 de la LSSSS afin de prévoir une exception à l'obligation de faire parvenir un accusé de réception écrit à la plainte écrite ou verbale lorsque la plainte de l'usager est conclue dans les 72 heures de sa réception.

- Recommandation 21

  Modifier les articles 47 et 55 de la LSSSS afin de préciser la modalité d'application de ceux-ci en ajoutant que le médecin examinateur et le comité de révision doivent permettre à l'usager de leur présenter ses observations par écrit, verbalement ou lors d'une rencontre.

- Recommandation 22

  Modifier l'article 214 du projet de loi n° 83 afin d'ajouter que dans le cas d'une plainte verbale, les conclusions motivées du Protecteur des usagers pourront également être communiquées verbalement.

- Recommandation 23

  Modifier le 2e alinéa des articles 37 et 70 de la LSSSS afin d'y soustraire l'obligation du commissaire aux plaintes d'informer l'usager de la nature de la mesure disciplinaire prise à l'égard du membre du personnel.

- Recommandation 24

  Modifier l'article 39 de la LSSSS pour y prévoir que lorsque le conseil d'administration ou toute autre personne en autorité sur le professionnel concerné juge que la gravité d'une conduite le justifie, il en informe l'ordre professionnel.

  Modifier l'article 39 de la loi actuelle pour supprimer le 2e alinéa.

- Recommandation 25

  Modifier le paragraphe 5° du 2e alinéa des articles 33 et 66 de la LSSSS afin que l'obligation de saisir imparti aux commissaires, local et régional, s'applique également dans le cas d'une intervention effectuée en application du paragraphe 7° du 2e alinéa des articles 33 et 66 respectivement.

- Recommandation 26

  Modifier la loi afin que le Protecteur des usagers et les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux puissent intervenir de leur propre initiative lorsqu'ils ont des motifs sérieux de croire que la sécurité ou l'intégrité d'une personne physique qui habite dans une résidence privée est menacée ou pourrait vraisemblablement l'être, notamment en raison de son isolement, de sa vulnérabilité ou de son abandon, de l'insalubrité des locaux, de l'absence, de l'insuffisance ou de la mauvaise qualité des soins et services, eu égard à ses besoins ou sa condition de santé, ou encore des risques de sévices physiques ou psychologiques qu'elle encourt.

  Aux fins du 1er alinéa, on entend par « résidence privée » un immeuble d'habitation collective où sont offerts, contre le paiement d'un loyer, des chambres ou des logements où y habitent temporairement ou de façon permanente des personnes âgées, des personnes présentant des problèmes de santé mentale, une déficience intellectuelle ou physique ou des personnes alcooliques, toxicomanes ou en difficulté d'adaptation, à l'exception d'une installation maintenue par un établissement, d'un immeuble ou d'un local d'habitation où sont offerts les services d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource de type familial ainsi que d'une résidence pour personnes âgées titulaire d'un certificat de conformité délivré en application de l'article 346.03 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

  Le pouvoir accordé au Protecteur des usagers et aux agences par le 1er alinéa ne peut être exercé pour pénétrer dans un local, une chambre ou un logement d'une résidence privée sans le consentement de la personne qui l'habite.

Tout propriétaire ou autre personne responsable des services offerts par la résidence privée doit en faciliter l'accès au Protecteur des usagers et aux agences et collaborer à l'intervention.

Le présent chapitre s'applique à cette intervention et, compte tenu des adaptations nécessaires, le propriétaire de la résidence privée est réputé l'instance concernée